

NFORMAZIONI SVIMEZ

1. MARZO 2023

I Comuni alla prova del PNRR

Serenella Caravella
Carmelo Petraglia
Gaetano Vecchione



I Comuni del Sud hanno pienamente compreso l'opportunità del PNRR, ma oltre la metà di essi giudica troppo complesse le procedure di partecipazione ai bandi. Tra il 2011 e il 2022, la realizzazione di un'infrastruttura sociale al Sud ha richiesto nove mesi in più rispetto alla media dei Comuni italiani; un anno e mezzo in più dei Comuni del Nord-Ovest. Per scongiurare il rischio di non realizzare gli investimenti del PNRR nei tempi previsti è necessario dare continuità alle azioni di rafforzamento e supporto delle amministrazioni comunali.



SVIMEZ

INTRODUZIONE E SINTESI

Il PNRR ha assegnato ai Comuni la responsabilità di realizzare una rilevante mole di investimenti, stimati in circa 40 miliardi di euro, oltre il 20% delle risorse finanziate dal Dispositivo europeo per la Ripresa e la Resilienza¹.

Come discusso nel Rapporto SVIMEZ 2022, è nei territori a maggior fabbisogno che le amministrazioni comunali rischiano di perdere l'occasione offerta dalle ingenti risorse del PNRR². Dal "protagonismo" che si è scelto di restituire ai Comuni seguono carichi amministrativi e sforzi aggiuntivi di spesa che rischiano di risultare insostenibili per amministrazioni locali depauperate negli anni, soprattutto al Sud, di risorse umane e finanziarie, e con dipendenti sempre più anziani a causa dei reiterati blocchi del *turn over*.

Conclusa la fase "ascendente" di programmazione e allocazione delle risorse del PNRR, l'attività dei Comuni dovrà concentrarsi sull'affidamento dei lavori e l'apertura dei cantieri, da chiudere entro il 2026.

La SVIMEZ ha condotto una *survey* per raccogliere direttamente dagli amministratori locali, responsabili delle procedure di attuazione dei progetti finanziati dal PNRR, le impressioni su opportunità e criticità legate al ruolo dei Comuni nel Piano. Dall'indagine risulta un'elevata partecipazione dei Comuni del Mezzogiorno a cui corrisponde, tuttavia, per oltre la metà di essi un giudizio di complessità sulle procedure di partecipazione ai bandi. Dalle risposte al questionario emerge anche un minor tasso di aggiudicazione per i Comuni più piccoli del Sud rispetto a quelli del resto del Paese.

Le stime SVIMEZ sui tempi di realizzazione delle infrastrutture sociali mostrano con evidenza il *gap* di capacità realizzativa delle amministrazioni comunali del Mezzogiorno, con particolare riferimento alle fasi di affidamento preliminari all'avvio dei lavori, rallentate dalle carenze di competenze interne alle amministrazioni.

A fronte della scelta di individuare negli enti locali i

soggetti attuatori di molti interventi del PNRR, resta da risolvere la questione, imprescindibile, del rafforzamento della loro capacità amministrativa.

I provvedimenti governativi che si sono susseguiti nel recente passato hanno dato priorità alle azioni di semplificazione delle procedure, con prevedibili ricadute positive sulle tempistiche delle fasi di esecuzione e conclusione degli interventi infrastrutturali del PNRR. Resta invece solo parzialmente sciolto il nodo dell'espletamento delle fasi iniziali di affidamento, sulle quali pesano maggiormente le carenze di organico degli enti locali.

La strategia sinora seguita dal Governo sembra puntare quasi esclusivamente sull'assistenza tecnica a favore dei Comuni da parte di agenzie e centri di competenza centrali. Questo approccio, oltre a scontare i consueti limiti legati alla mancata accumulazione di *know-how* e di de-responsabilizzazione del personale interno, appare insufficiente se si considera l'importante mole di investimenti ordinari e aggiuntivi (finanziati dalle politiche di coesione europee e nazionali) a responsabilità degli enti locali. Si ritiene pertanto che la buona riuscita del PNRR e il rilancio complessivo degli investimenti di competenza degli enti locali non possano prescindere dall'inserimento di nuovi quadri amministrativi nei Comuni, rafforzando i profili tecnici in grado di seguire la progettazione e l'attuazione degli interventi.

Il recente decreto-legge PNRR emanato a fine febbraio 2023 ha fatto un passo in avanti in questa direzione, aprendo alla possibilità di immettere nuovi dirigenti nei Comuni e stabilizzare i tecnici assunti a tempo determinato per l'attuazione del PNRR e delle politiche di coesione. Questi interventi, tuttavia, andrebbero rafforzati con previsioni normative che consentano agli enti locali un ulteriore rafforzamento degli organici e delle competenze tecniche interne dei quadri intermedi. Da questo punto di vista, appare prioritaria la pronta attivazione dei programmi di assunzioni e di rafforzamento della capacità amministrativa



¹ Comuni e Città nel PNRR. Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti, aggiornato a Gennaio 2022.

² Capitoli XVI "Il PNRR alla prova del Sud" e XVII "La PA alla prova del PNRR" del Rapporto SVIMEZ 2022 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Il Mulino, Bologna.

degli enti locali previsti dal programma nazionale "Capacità per la coesione" 2021-27 dell'Agenzia per la coesione territoriale.

UN'INDAGINE QUALITATIVA SUI COMUNI E IL PNRR

Nei mesi di ottobre e novembre 2022 è stato somministrato un questionario semi-strutturato ai responsabili delle procedure legate al PNRR di 600 Comuni italiani, metà dei quali meridionali. L'indagine è stata svolta in prossimità del termine della fase di allocazione delle risorse, su base competitiva, da parte delle amministrazioni centrali.

La composizione per dimensione demografica delle amministrazioni comunali che hanno risposto all'indagine è piuttosto omogenea tra Centro-Nord e Mezzogiorno (Tab.

1). Dal punto di vista della rappresentatività, il campione presenta due caratteristiche delle quali tener conto: 1) sotto rappresenta i piccoli Comuni; 2) i Comuni che hanno risposto all'indagine, considerata la volontarietà nella partecipazione, sono presumibilmente quelli più interessati alle opportunità offerte dal PNRR (e con maggiori capacità amministrativa).

Un primo dato di interesse, indicativo delle aspettative riposte dai Comuni del Mezzogiorno nel PNRR, è che in quasi otto casi su dieci (sei su dieci nel Centro-Nord) considerano il PNRR un'occasione decisiva per la riduzione dei divari territoriali.

Il grado di conoscenza generale dei bandi è buono, soprattutto tra i Comuni del Centro-Nord. Tuttavia, nonostante i Comuni siano stati intervistati al termine della fase "ascendente" del PNRR, ben il 30% dei Comuni del Centro-Nord manifesta una conoscenza solo parziale dei

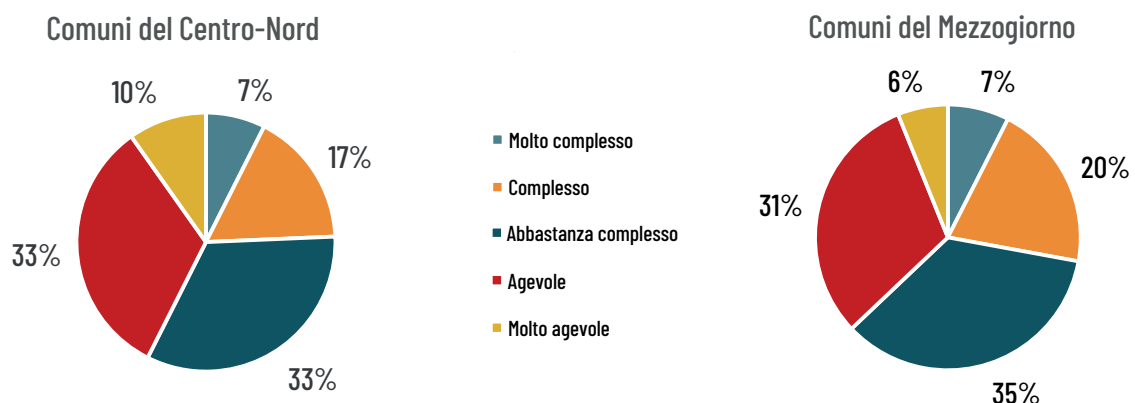
Tab. 1 Composizione % per dimensione demografica dei Comuni

➔ Fonte: SVIMEZ-Datamining e ISTAT

ABITANTI	COMUNI DEL CAMPIONE		COMUNI ITALIANI	
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno
Fino a 5.000	31	33	70	69
5.001 - 10.000	35	33	16	14
10.001 - 30.000	27	27	11	12
30.001 - 100.000	6	6	3	4
Oltre 100.000	1	1	1	1

Fig. 1 Complessità percepita dai Comuni per la partecipazione ai bandi PNRR

➔ Fonte: indagine campionaria SVIMEZ-Datamining



bandi; una percentuale che sale al 40% tra i Comuni del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda i canali di accesso alle informazioni sul PNRR, il 58% dei Comuni del Mezzogiorno ha dichiarato di essere venuto a conoscenza dei bandi tramite comunicazioni istituzionali del Governo, contro il 62% dei Comuni del Centro-Nord. Anche gli "altri" canali di comunicazione - enti istituzionali come l'ANCI, i Ministeri e altri Comuni - sono stati utilizzati da una quota inferiore di Comuni nel Mezzogiorno (20% contro il 28% del Centro-Nord).

Inoltre, solo il 37% dei Comuni del Mezzogiorno ha giudicato agevole o molto agevole la partecipazione ai bandi del PNRR, contro il 43% dei Comuni del Centro-Nord (Fig. 1). Infine, in entrambe le ripartizioni territoriali, oltre il 40% dei Comuni ha avuto necessità di ricorrere a consulenze esterne per la partecipazione ai bandi.

Buono il tasso di risposta ai bandi, ma minore il tasso di aggiudicazione dei piccoli Comuni del Sud

A livello nazionale, il 98% dei Comuni intervistati ha partecipato ad almeno un bando e, di questi circa l'85% ne ha vinto almeno uno. La principale motivazione indicata nel caso di mancata partecipazione riguarda la complessità dei bandi e le scadenze stringenti. I Comuni che

hanno partecipato indicano comunque diverse criticità della modalità competitiva di accesso ai finanziamenti, in particolare le difficoltà legate alla carenza di personale tecnico specializzato (soprattutto tra i piccoli Comuni).

Al Nord come al Sud, la partecipazione media ai bandi del PNRR aumenta con l'ampiezza demografica dei Comuni (Tab. 2). Nel Mezzogiorno risulta una partecipazione mediamente più alta rispetto alle altre aree del Paese tra i Comuni appartenenti alle tre classi demografiche al di sotto dei 30.000 abitanti, ma un tasso di aggiudicazione mediamente più contenuto. L'esito opposto si registra per i Comuni di maggiore dimensione: al Sud la partecipazione è minore e il tasso di aggiudicazione più alto.

I bandi del PNRR hanno incentivato la collaborazione tra Comuni meridionali

Quanto alle modalità di partecipazione ai bandi, l'indagine restituisce un elemento di interesse (Fig. 2). Si tratta della maggiore propensione delle amministrazioni comunali meridionali ad avvalersi della *network* relazionale locale per stringere *partnership* utili all'adesione ai bandi. Il 50% dei Comuni meridionali intervistati ha preferito non avviare partenariati, contro il 66% di quelli centro-settentrionali. Il 43% dei Comuni meridionali dichiara di aver stretto collaborazioni con altri Comuni limitrofi. ➔

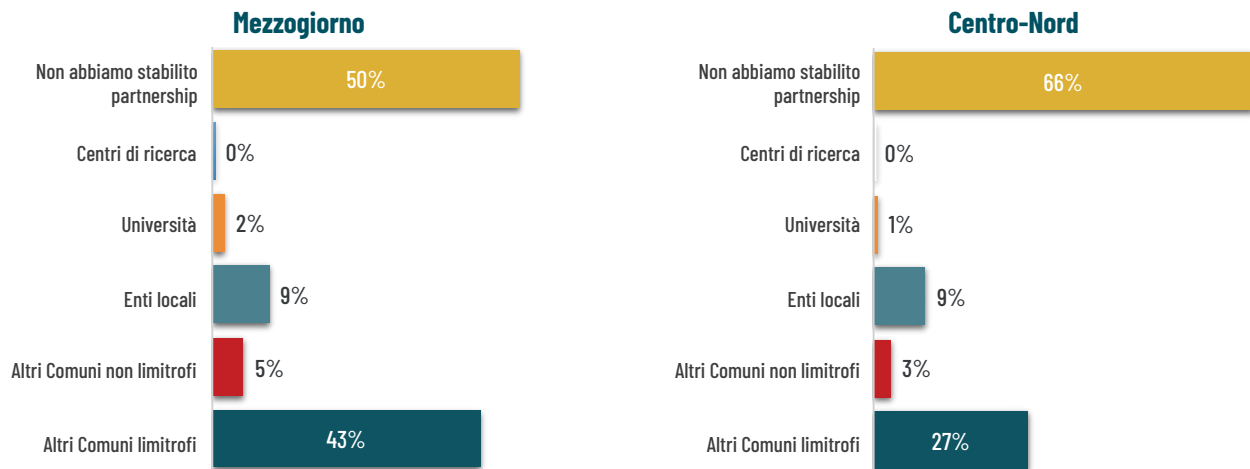
Tab. 2 Numero medio di partecipazione e indice di successo

➔ Fonte: indagine campionaria SVIMEZ-Datamining

ABITANTI	CENTRO-NORD			MEZZOGIORNO		
	Partecipazione (1)	Bandi vinti (2)	Indice di successo (2) / (1)	Partecipazione (1)	Bandi vinti (2)	Indice di successo (2) / (1)
Fino a 5000	4,4	2,5	0,57	5,4	2,9	0,54
5 001 - 10.000	5	2,9	0,58	5,6	2,8	0,50
10.001 - 30.000	5,3	2,8	0,53	7,2	3,3	0,46
30.001 - 100.000	10,9	3,4	0,31	7,4	3,7	0,50
Oltre 100.000	20	4	0,20	10	4	0,40
Media	5,4	2,8	0,54	6,1	3,1	0,50

Fig. 2 Comuni che hanno attivato *partnership* con altri enti o istituzioni

➔ Fonte: indagine campionaria SVIMEZ-Datamining



I TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE SOCIALI DEI COMUNI

Il Rapporto SVIMEZ 2022 ha documentato i profondi divari territoriali che dividono il Mezzogiorno dal resto del Paese nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Le analisi quantitative presentate di seguito aggiornano ed estendono quelle stime, concentrando l'attenzione sulle infrastrutture sociali realizzate dalle amministrazioni comunali (Città metropolitane escluse)³. Per questa categoria di opere pubbliche – nella quale ricadono buona parte degli interventi finanziati dal PNRR che vedono i Comuni come soggetti attuatori – vengono misurati i tempi di completamento delle diverse fasi dell'iter procedurale degli appalti (pre-affidamento, affidamento, esecuzione e conclusione dei lavori) e quantificati i divari territoriali di efficienza temporale nella realizzazione delle opere.

Le stime si basano sulle informazioni relative alle opere pubbliche avviate tra il 2011 e il 2022 ottenute integrando la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) e gli

open data dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)⁴. Il *merge* tra le due banche dati è stato effettuato sulla base della corrispondenza esatta tra il codice identificativo "Codice Unico di Progetto" (CUP) di fonte BDAP e il "Codice Identificativo di Gara" (CIG) di fonte ANAC. Ciò ha permesso di "agganciare" i dati sulle tempistiche contenute in BDAP con le informazioni sugli importi delle opere fornite da ANAC. L'unione tra i due archivi ha richiesto un rilevante lavoro di cesura delle basi informative in quanto non tutte le opere presentano una chiave univoca. Si è proceduto, perciò, a strutturare l'analisi in due fasi successive.

1. In primo luogo, per salvaguardare la numerosità del campione, sono state considerate le opere monitorate in BDAP: 161.526 infrastrutture sociali a titolarità dei Comuni che insistono per il 24% nel Nord-Est, per il 28% nel Nord-Ovest, per il 16% nel Centro e per il restante 32% nelle regioni del Mezzogiorno.
2. Successivamente, sono stati associati gli archivi BDAP e ANAC per ottenere l'informazione integrativa sugli



³ Ricadono in questa categoria gli interventi che vedono i Comuni come soggetti attuatori delle opere finanziate dal PNRR, con particolare riferimento alle infrastrutture scolastiche, alla rigenerazione urbana e alla cultura.

⁴ Un esercizio analogo è stato svolto in Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022), "L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia", Nota n° 2 / luglio, a cura di G.F. Gori, P. Lattarulo e N.C. Salerno.

importi, disponibile per un totale di 83.046 lotti, distribuiti sul territorio nazionale in modo non molto dissimile dal campione completo (26% nel Nord-Est, 24% nel Nord-Ovest, 15% nel Centro, 33% nelle regioni del Mezzogiorno).

I Comuni del Mezzogiorno impiegano quasi tre anni per completare un'infrastruttura sociale, circa un anno e mezzo in più dei Comuni del Nord-Ovest

Nel primo step dell'analisi, sulla base del campione completo di oltre 160.000 opere, la stima dei tempi è stata effettuata per le singole fasi di realizzazione: pre-affidamento, affidamento, esecuzione e conclusione.

Il pre-affidamento comprende la progettazione dell'opera e la pubblicazione del bando. La fase di progettazione include lo studio di fattibilità, la progettazione preliminare e la progettazione esecutiva. La fase di affidamento, anche definita "fase di attraversamento" è quella che intercorre tra la pubblicazione e l'aggiudicazione definitiva del bando. Seguono le fasi di esecuzione, ossia la realizzazione materiale dei lavori, e conclusione, che coincide con i test di collaudo e di omologazione dell'infrastruttura realizzata.

Come mostrato in Tab. 3, per completare la fase di pre-affidamento, i Comuni del Sud impiegano mediamente oltre undici mesi, contro i sette del Centro, i sei e mezzo del Nord-Est e i quattro e mezzo del Nord-Ovest. I Comuni

meridionali sono meno celeri anche nell'affidamento dei lavori: oltre due mesi in più rispetto a Centro e Nord-Est, più di quattro in più rispetto al Nord-Ovest. Nel Mezzogiorno, i cantieri di un'infrastruttura sociale restano aperti per circa nove mesi, tanto dura in media la fase di esecuzione; i tempi si accorciano a otto, sei e cinque mesi rispettivamente nel caso dei Comuni del Centro Italia, del Nord-Est e del Nord-Ovest. Le differenze territoriali sono invece meno accentuate nella fase di conclusione dei lavori. I tempi complessivi di realizzazione nel Mezzogiorno sono in media superiori di nove mesi rispetto alla media dei Comuni italiani e di circa un anno e mezzo rispetto ai più efficienti comuni del Nord-Ovest⁵.

Il divario tra tempi previsti e tempi effettivi: nei Comuni del Mezzogiorno il ritardo medio è di otto mesi, il doppio della media nazionale

Un'ulteriore indicazione, utile a mettere in evidenza le criticità da risolvere per rispettare le stringenti tempistiche del PNRR, viene dal confronto tra i tempi di esecuzione e conclusione dei lavori previsti nella fase di affidamento e quelli effettivamente impiegati per la realizzazione e consegna delle opere (Fig.3). Il mancato rispetto dei tempi può riflettere diversi fattori: le modalità previste per gli affidamenti dalle stazioni appaltanti, la qualità generale delle amministrazioni coinvolte nei procedimenti burocratici e

⁵ A differenza delle elaborazioni presentate nel Rapporto SVIMEZ 2022, sono state prese in considerazione le informazioni disponibili per tutte le opere, incluse quelle non ancora concluse.

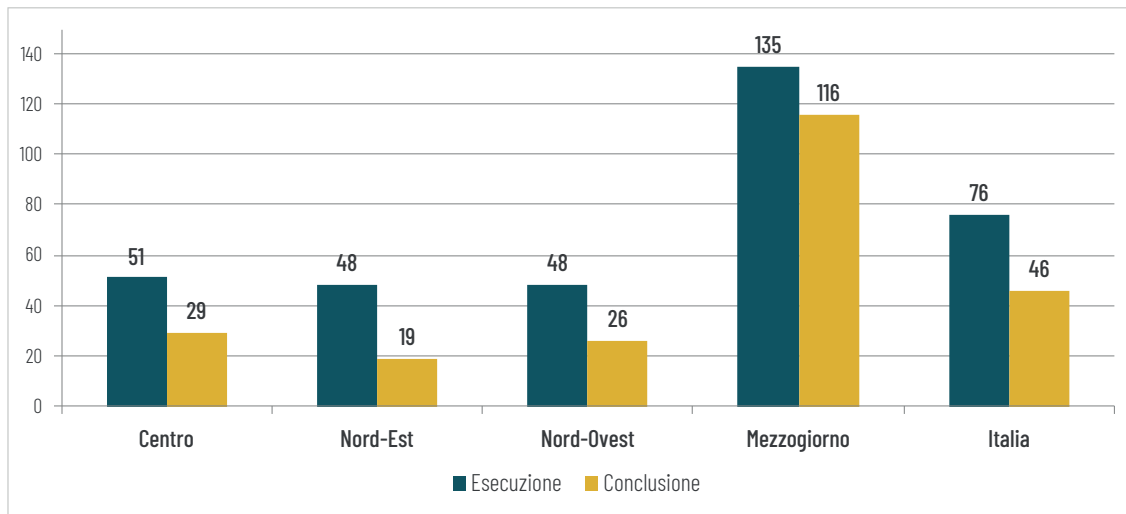
Tab. 3 Tempi medi di realizzazione delle infrastrutture sociali a titolarità dei Comuni

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP (appalti avviati tra il 2011 e il 2022)

MACROAREE	PRE-AFFIDAMENTO	AFFIDAMENTO	ESECUZIONE	CONCLUSIONE	DURATA TOTALE
	tempi di realizzazione in mesi				
Centro	7,0	5,3	8,0	4,1	2 anni
Nord-Est	6,4	5,1	6,3	3,8	1 anno e 10 mesi
Nord-Ovest	4,5	3,4	5,0	4,0	1 anno e 5 mesi
Mezzogiorno	11,3	7,6	9,0	5,6	2 anni e 10 mesi
Italia	7,8	5,6	7,1	4,4	2 anni e 1 mese

Fig. 3 I ritardi nella realizzazione delle infrastrutture sociali a titolarità dei Comuni (giorni aggiuntivi rispetto ai tempi previsti)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP (appalti avviati tra il 2011 e il 2022)



autorizzativi, le caratteristiche delle imprese aggiudicatrici. Al di là delle possibili determinanti, la capacità di rispettare i cronoprogrammi dei Comuni nel Mezzogiorno è molto più deludente che nel resto del Paese. Cumulando i ritardi delle due fasi, i tempi medi di “sforamento” per il completamento delle opere raggiungono gli otto mesi (251 giorni), a fronte dei quattro della media nazionale (122 giorni).

I tempi di realizzazione per dimensione degli investimenti: le opere che procedono più a rilento sono quelle di medie dimensioni, con investimenti compresi tra i 150mila e il milione di euro

Come anticipato, integrando gli archivi BDAP e ANAC, sono state selezionate circa 83.000 opere con importo superiore ai 40 mila euro, distribuite nelle diverse classi di importo come riportato in Tab. 4. In termini percentuali (Fig. 4), risalta la maggiore incidenza delle opere di piccole dimensioni (con importi compresi tra 40 mila e 150 mila euro) nei Comuni del Nord-Ovest e di quelle di dimensioni medie (tra 150 mila e 1 milione di euro) nei Comuni del Mezzogiorno.

La Tab. 5 riporta i tempi di realizzazione nelle diverse macroaree disaggregati per dimensione finanziaria degli investimenti. Come prevedibile, in tutte le aree i tempi di

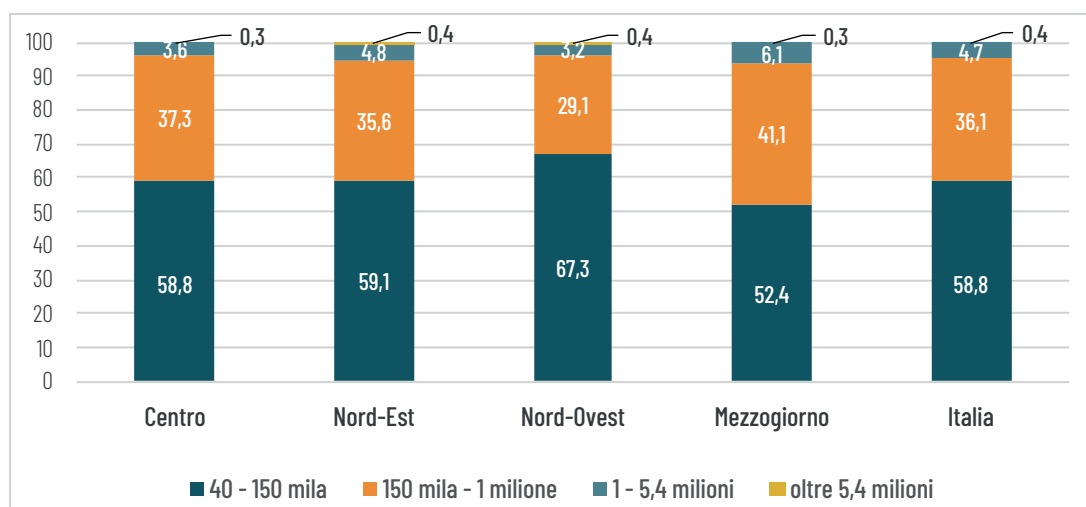
Tab. 4 Infrastrutture sociali a titolarità dei Comuni per classe di importo (numero opere)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP - ANAC (appalti avviati tra il 2011 e il 2022)

MACROAREE	40 - 150 MILA EURO	150 MILA - 1 MILIONE DI EURO	1 - 5,4 MILIONI DI EURO	OLTRE 5,4 MILIONI DI EURO	TOTALE
Centro	7.423	4.701	459	33	12.616
Nord-Est	13.119	7.902	1.070	92	22.183
Nord-Ovest	13.662	5.909	660	84	20.315
Mezzogiorno	14.633	11.494	1.710	95	27.932
Italia	48.837	30.006	3.899	304	83.046

Fig. 4 Infrastrutture sociali a titolarità dei Comuni per classe di importo (%)

➔ Fonte: SVIMEZ su dati BDAP - ANAC (appalti avviati tra il 2011 e il 2022)

**Tab. 5** Tempi medi di realizzazione delle infrastrutture sociali a titolarità dei Comuni per classe di importo

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP - ANAC (appalti avviati tra il 2011 e il 2022)

MACROAREE	PRE-AFFIDAMENTO	AFFIDAMENTO	ESECUZIONE	CONCLUSIONE	DURATA TOTALE
	tempi di realizzazione in mesi				
40 - 150 mila euro					
Nord-Est	8,7	6,3	7,6	5,5	2 anni e 4 mesi
Nord-Ovest	5,2	4,0	5,9	3,3	1 anno e 6 mesi
Mezzogiorno	9,8	7,6	7,4	5,8	2 anni e 7 mesi
Italia	8,1	6,1	7,1	4,8	2 anni e 4 mesi
150 mila euro - 1 milione di euro					
Centro	14,6	7,9	14,8	6,8	3 anni e 8 mesi
Nord-Est	13,4	8,2	11,5	6,9	3 anni e 4 mesi
Nord-Ovest	10,5	6,1	10,7	5,9	2 anni e 9 mesi
Mezzogiorno	17,1	12,1	13,9	6,5	4 anni e 2 mesi
Italia	14,7	9,4	12,8	6,5	3 anni e 7 mesi
1 - 5,4 milioni di euro					
Centro	21,9	10,6	26,1	11,5	5 anni 10 mesi
Nord-Est	20,7	10,6	20,7	13,2	5 anni e 5 mesi
Nord-Ovest	20,0	7,2	23,2	10,2	5 anni e 1 mese
Mezzogiorno	22,3	15,8	23,1	9,7	5 anni e 11 mesi
Italia	21,5	12,4	22,9	12,4	5 anni e 9 mesi
oltre 5,4 milioni di euro					
Centro	20,6	8,1	29,5	6,3	5 anni e 5 mesi
Nord-Est	27,9	11,2	29,2	14,6	6 anni e 11 mesi
Nord-Ovest	24,8	6,6	15,6	12,7	5 anni
Mezzogiorno	32,0	12,8	26,3	12,9	7 anni
Italia	27,8	10,7	24,7	11,5	6 anni e 3 mesi



realizzazione complessivi aumentano al crescere degli importi, *proxy* della complessità dell'*iter* realizzativo dalle prime fasi di espletamento delle procedure amministrative, a quelle di apertura e chiusura dei cantieri.

La disaggregazione per classe di importo consente di evidenziare come i già segnalati ritardi dei comuni meridionali nelle prime fasi di pre-affidamento e affidamento dei lavori interessino soprattutto le opere di minore dimensione (fino a un milione di euro), che rappresentano la quasi totalità delle opere finanziate. Il ritardo dei Comuni del Mezzogiorno è particolarmente marcato se confrontato con le tempistiche delle più efficienti amministrazioni locali del Nord-Ovest.

Con riferimento alle classi d'importo "150mila - 1 milione di euro", i ritardi relativi registrati dai Comuni del Mezzogiorno rispetto alla media nazionale sono sensibilmente elevati per la fase di pre-affidamento e affidamento, dove complessivamente si impiegano circa 29 contro circa 24 mesi medi nazionali; rispetto al Nord-Ovest il ritardo del Sud arriva a oltre un anno. Solo marginalmente i ritardi investono invece la fase di esecuzione.

PNRR E CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Il buon tasso di partecipazione ai bandi emerso dall'indagine qualitativa rivela che i Comuni del Mezzogiorno hanno percepito il PNRR come un'occasione strategica. Tuttavia, le elaborazioni illustrate nel paragrafo precedente confermano i timori legati ai *deficit* di capacità amministrativa che allungano i tempi di "messa a terra" degli investimenti soprattutto nei Comuni del Mezzogiorno.

Nei primi due anni del PNRR, il cronoprogramma concordato con l'Europa ha previsto il conseguimento di traguardi intermedi relativi ad atti normativi e all'avvio di procedure a carico delle amministrazioni centrali, mentre gli enti decentrati sono stati impegnati in un'intensa attività amministrativa per la partecipazione ai bandi.

D'ora in avanti, vanno progettate e realizzate le opere. In Europa vanno rendicontati risultati tangibili. Le attività di progettazione e di realizzazione si aggiungono alle complesse procedure di gestione, erogazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione delle risorse del PNRR. Uno sforzo aggiuntivo rispetto all'ordinaria amministrazione dei Comuni, che comporta un carico difficile da sostenere a risorse umane e finanziarie invariate, soprattutto al Sud.

Il recente Decreto PNRR del febbraio 2023, oltre che innovare radicalmente la governance del Piano, ha introdotto diverse azioni di semplificazione delle procedure per accelerare i tempi di attuazione e conclusione degli interventi. In materia di risorse umane, il provvedimento è intervenuto opportunamente per favorire la stabilizzazione dei tecnici assunti a tempo determinato nelle amministrazioni centrali e locali per l'attuazione del PNRR e delle politiche di coesione. Resta ancora in buona parte inevasa la questione del rafforzamento degli organici, soprattutto per gli enti territoriali, per i quali le misure si sono limitate, per ora, a consentire nuovi inserimenti di dirigenti.

Quest'ultimo aspetto è dirimente se si tiene conto del fatto che tra il 2008 e il 2019 il rapporto tra personale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e popolazione si è ridotto del 20,9% nel Centro-Nord e addirittura del 33,5% nel Mezzogiorno⁶. Una tendenza analoga è osservabile anche nella dinamica della spesa pro capite per il personale dei Comuni, che si è contratta del 16,6% nel Centro-Nord (passando da 302 a 248 euro) e del 26,8% nel Mezzogiorno (con una riduzione da 291 a 217 euro).

La riduzione del personale con il conseguente mancato ricambio ha, di fatto, bloccato i processi di rigenerazione delle risorse umane, e di aggiornamento e acquisizione di nuove competenze.

La percentuale di personale under 40 dei Comuni è passata dal 22,5 al 10,2% nel Centro-Nord e dall'8,2 al 4,8% nel Mezzogiorno.

Altrettanto critica è la struttura per titolo di studio del personale degli enti comunali: nel 2019, solo il 21,2% del personale del Mezzogiorno era in possesso del titolo di

⁶ Aimone Gigio et al. (2022), "Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord", *Questioni di economia e finanza* n. 677, Banca d'Italia.



laurea, contro il 28,9 del Centro-Nord.

I dati relativi al 2020 mostrano un divario Nord-Sud in termini di dotazione di personale in servizio in relazione alla popolazione di riferimento. I Comuni delle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno presentano un indicatore di dipendenti per 1.000 abitanti pari a 4,5 contro valori

di 6,3 e 5,6 rispettivamente del Centro e del Nord (Fig. 5). Il divario è presente anche con riferimento alla dotazione di dirigenti: 5 per ogni 100.000 abitanti nei Comuni delle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno, contro i 6 del Nord e i 6,7 del Centro (v.Fig.6).

Fig. 5 Dipendenti in servizio delle amministrazioni comunali per 1.000 abitanti (2020)

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati IFEL e ISTAT

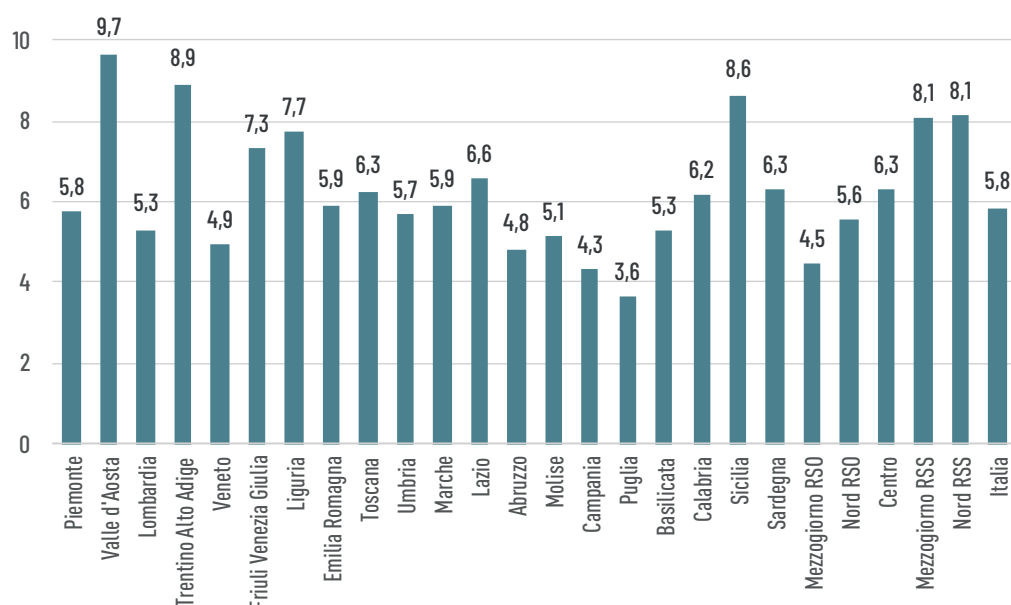


Fig. 6 Dirigenti in servizio delle amministrazioni comunali per 100.000 abitanti, 2020

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati IFEL e ISTAT

